

Reforma agraria en tiempos de ajuste estructural : Los casos de Zimbabwe, Namibia and South Africa	Titulo
González, David - Autor/a	Autor(es)
Contra I Relatos desde el Sur : Apuntes sobre África y Medio Oriente (Año III no. 4 agosto, 2007)	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO CEA-UNC	Editorial/Editor
2007	Fecha
Colección Sur-Sur	Colección
Reforma agraria; Democracia; Neoliberalismo; Agricultura; Tierra; South Africa; Namibia; Zimbabwe;	Temas
Artículo	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20120321113008/2.Reforma_gonzalez.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



REFORMA AGRARIA EN TIEMPOS DE AJUSTE NEOLIBERAL: LOS CASOS DE ZIMBABWE, NAMIBIA Y SUDÁFRICA

AGRARIAN REFORM IN TIMES OF NEOLIBERAL ADJUSTMENT: ZIMBABWE, NAMIBIA AND SOUTH AFRICA

David González*

Abstract

Neoliberalism and agrarian reform are antithetical. The latter implies land re-distribution in favor of the majority while the former entails land concentration in the hands of a decreasing number of individuals and the marginalization of large sectors of the population. In Southern Africa, indigenous population extreme dispossession of their land for the benefit of the white colonists was among the basic objectives of colonialism, racism and apartheid and was central to the ensuing liberation fights. Except for the cases of Mozambique and Angola – where the massive emigration of the white landowning class facilitated the nationalization of the land, events developed in a different manner in the rest of the sub region.

Based on the experiences of Zimbabwe (since 1980), Namibia (since 1990) and South Africa (since 1994), this article reviews the obstacles that neoliberal policy poses to land distribution projects and concludes that the profound agrarian reforms rural masses in these three countries have been claiming for can only be performed by breaching the principles of neoliberalism.

Key words: Neoliberalism / agrarian reform / Southern Africa

Basado en la ética del capitalismo colonial, que contemplaba como pecaminoso no explotar al máximo la tierra para el mercado, el

* Investigador, Centro de Estudios de África y Medio Oriente (CEAMO), Cuba.

colonato blanco del África meridional llevó a efecto, entre los siglos XVII y XX, un proceso de desposesión agraria de la población autóctona que le aseguraría tierras y mano de obra barata. Con el tiempo, en lo que hoy conocemos como Sudáfrica, Zimbabwe y Namibia se construyeron sociedades tan desiguales que a duras penas pudieron sofocar constantes estallidos que amenazaron la estabilidad política,¹ y el hambre de tierras de variados sectores sociales autóctonos² determinaría más tarde que la reforma agraria estuviera entre las principales banderas de las luchas de liberación en esos tres países. Pero a pesar de la atención que el problema agrario siguió atrayendo en esa región después de las independencias, por casi todas partes persistieron marcadas diferencias de acceso a la tierra según la raza, perpetuadas antes por las políticas coloniales y, después, por las fuerzas del neoliberalismo económico: exceptuando los casos de los vecinos Mozambique y Angola (donde la masiva emigración de la clase terrateniente blanca facilitó la nacionalización de la tierra), por lo general el arreglo social en el campo parecía inmovible en la subregión. La agricultura en pequeña escala, sustento de millones de hogares, siguió desatendida y padeció tanto de la precariedad de los derechos sobre la tierra como de condiciones materiales crecientemente desfavorables. Aun tras las victorias de los movimientos de liberación en los tres países objeto de estudio, los intentos por impulsar una urgente y ordenada redistribución de las tierras han enfrentado enormes obstáculos. Solo en Zimbabwe se ha conseguido devolver a manos de la mayoritaria población negra la casi totalidad de las tierras otrora en manos de propietarios blancos, pero al costo de un agudo enfrentamiento con los gobiernos de los países acreedores y de serias afectaciones económicas.

A partir de los escasos logros de las reformas agrarias en Namibia y Sudáfrica, y de los trastornos sufridos por Zimbabwe en su esfuerzo por impulsar la suya hasta sus últimas consecuencias –esfuerzo calificado por Moyo como “modelo disidente de reforma agraria radical” en África meridional³–, este artículo argumentará que solo

¹ Cfr. ADAMS, Martin (2001) [En línea], “Report on a Regional Consultation on Land Reform,” *SADC Hub Flier*, http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/consult.rtf

² SACHIKONYE, Lloyd M. (2004), *Inheriting the Earth: Land Reform in Southern Africa*, Catholic Institute for International Relations, London, 2004, pp. 7-8.

³ MOYO, Sam (2005), “The Land Question and the Peasantry in Southern Africa”, in BORÓN, Atilio & LECHINI, Gladys (Eds.), *Politics and Social Movements in an Hegemo-*

contrariando los principios neoliberales pueden realizarse las reformas agrarias profundas por las que han clamado las masas rurales de esos tres países. Ello resulta del hecho de que neoliberalismo y reforma agraria son antitéticos, en tanto la segunda implica una redistribución justa de la tierra en beneficio de las grandes mayorías, al tiempo que el primero presupone un impulso hacia la concentración de las riquezas en un número cada vez más reducido de individuos y la marginalización de crecientes segmentos de la población. El tema requiere atención urgente, si admitimos, como sugieren algunos, que la variada militancia popular respecto a los problemas agrarios, en ascenso en la región, pudiera estar marcando “una nueva e imponente fase de la política de la tierra en el África meridional.”⁴

Hacia 1994, en Sudáfrica los blancos constituían solo un 12,6% de la población total, y unos 50.000 granjeros blancos acaparaban el 87% de la tierra.⁵ Tras diez años de gobierno de la mayoría negra, en 2004, la población blanca se había reducido a un 9,3% del total de habitantes, pero varias decenas de miles de granjeros blancos seguían acaparando un 85% del total de la tierra y eran dueños de seis veces más tierra que todos los negros en su conjunto, en términos de cantidad y calidad.⁶

En Namibia, en 1990 había apenas un 12 % de población blanca, y unos 6.500 granjeros blancos poseían el 94% de toda la tierra agrícola, o el 60% de todas las tierras del país. Hacia 2005, quince años después de la independencia, los blancos se habían reducido al 6% de la población, pero en el país permanecían unos 3.800 granjeros blancos, que aun conservaban en su poder el 80% de las mejores tierras agrícolas, o el 55% de todas las tierras del país.⁷

nic World: Lessons for Africa, Asia and latin America, CLACSO Books, Buenos Aires, p. 301.

⁴ Cfr. LAHIFF, Edward: (2003) [En línea], “The Politics of Land Reform in Southern Africa”, *Sustainable Livelihoods in Southern Africa*, Research Paper Series Nr. 19, March, p. 61, <http://www.ids.ac.uk/slisa>

⁵ SAMASUWO, Nhamo (2004), “Centrifugation, foreign land ownership and market-led land reforms in South Africa”, *Global Insight* (Institute for Global Dialogue, Mídrand), no. 38, October, p. 1; SACHIKONYE, Lloyd M. (2004), *Inheriting the Earth: Land Reform in Southern Africa...*, op. cit., p. 19; MOYO, Sam (2005), “The Land Question and the Peasantry in Southern Africa”, op. cit., p.287.

⁶ MOYO, Sam (2004) [En línea], *African Land Questions, the State and Agrarian Transition: Contradictions of Neoliberal Land Reforms*, 10 May, p. 32, http://www.sarpn.org.za/documents/d0000692/P763-Moyo_Land_May2004.pdf.

⁷ SACHIKONYE, Lloyd M. (2004), *Inheriting the Earth: Land Reform in Southern Afri-*

En 1980, año de su independencia, Zimbabwe solo tenía un 3% de población blanca, pero unos 4.500 granjeros poseían el 40% de las tierras.⁸ Hacia el 2000, tras veinte años de independencia, la población blanca se había reducido al 2% de los habitantes, pero los granjeros blancos seguían en control del 30% de la tierra. Para el 2005, cuando la población blanca se redujo al 0,5% de los zimbabweses, tras cuatro años de reforma agraria *fast track*, quedaban en el país unos quinientos granjeros blancos, poseedores de apenas el 5% de las tierras.⁹

A pesar de todos los obstáculos, se reconoce que en el primer decenio de la independencia, Zimbabwe consiguió modestos logros en su reforma agraria¹⁰, y ello gracias a que aun no estaba aplicando a fondo la política de ajuste estructural neoliberal y seguía contando con reservas económicas a disposición del estado. Después, el período de 1990-2000 resulta paradigmático para entender las razones por

ca..., *op. cit.*, p. 19; DEPARTMENT OF INFORMATION AND PUBLICITY, SWAPO of Namibia (1983), *To Be Born a Nation: The Liberation Struggle for Namibia*, Zed Press, London, 2nd Impression, p. 27; MOYO, Sam (2004), *African Land Questions...*, *op. cit.*, pp. 32-33; NDURU, Moyiga, "Development-South Africa: No Great Harvest With Land Reform Just Yet", *Inter Press Service* (Johannesburg), 09-05-05; IRIN, "Namibia: Pressure Builds Over Slow Pace of Land Redistribution", 09-13-05; GLOBALAFRICANPRESENCE, "Namibian official defends land moves", 07-28-05; SHIGWEDHA, Absalom, "Farmers' Unions Optimistic After the Rains", *The Namibian*, 01-24-06; HARPER, Liz (2004), "The Economic Impact of Land Reform", *Online NewsHour*, April 14, <http://www.pbs.org/newshour/bb/africa/land/economic.html>; MOYO, Sam (2005), "The Land Question and the Peasantry in Southern Africa", *op. cit.*, p. 288.

⁸ SACHIKONYE, Lloyd M. (2004), *Inheriting the Earth: Land Reform in Southern Africa...*, *op. cit.*, p. 19; MOYO, Sam (1991), "The question agraire", in MANDAZA, Ibbo (Directeur): *Zimbabwe: Économie politique de la transition (1980-1986)*, CODESRIA, Dakar, p. 202.

⁹ SACHIKONYE, Lloyd M. (2004), *Inheriting the Earth: Land Reform in Southern Africa...*, *op. cit.*, p. 8; MOYO, Sam (2004) [En línea], *African Land Questions...*, *op. cit.*, pp. 33-34; RAFTOPOULOS, Brian & PHIMISTER, Ian (2004), "Zimbabwe Now: The Political Economy of Crisis and Coercion", *Historical Materialism* (Leyden), vol. 12, no. 4, p. 369; MUKARO, Augustine, "Farmers Sue for \$39 Trillion", *Zimbabwe Independent*, 03-04-05.

¹⁰ MUMBENGEGWI, Clever (1991), "La Politique Agricole: Continuité et Changements", in MANDAZA, Ibbo (Directeur), *Zimbabwe: Économie politique de la transition (1980-1986)*, CODESRIA, Dakar, pp. 243-252; LAHIFF, Edward (2003), "The Politics of Land Reform in Southern Africa", *Sustainable Livelihoods in Southern Africa*, Research PaperSeries Nr. 19, March, <http://www.ids.ac.uk/slsa>; RAFTOPOULOS, Brian & PHIMISTER, Ian (2004), "Zimbabwe Now: The Political Economy of Crisis and Coercion" ..., *op. cit.*, p. 362; CHAKAODZA, Austin M. (1993), *Structural Adjustment in Zambia and Zimbabwe: Reconstructive or Destructive?*, Third World Publishing House, Harare, pp. 49-99.

las cuales se paralizó la reforma agraria zimbabwense, y por las cuales sus congéneres en Namibia y Sudáfrica no han conseguido siquiera despegar.

Las reformas neoliberales de esos años redujeron de un plumazo los recursos estatales, incluidos aquellos que debían ser dedicados a comprar las tierras que los antepasados de los granjeros blancos robaron a los antepasados de los negros hoy desposeídos.¹¹ Al propio tiempo, las capacidades de los estados para comprar tierras de reasentamiento se limitan, además, por el alza de precios –real o inflado– de las propiedades que el momento del mercado neoliberal propicia. El atrincheramiento del principio de “vendedor dispuesto, comprador dispuesto” presupone que la adquisición de esa tierra antes estuvo y ahora sigue estando regida por las leyes del mercado, pero en su inmensa mayoría dependió del despojo y luego de la herencia hasta llegar a los actuales propietarios, muy reacios a vender:¹² por eso, en los tres países tendieron a pedir precios exorbitantes por sus propiedades, más allá incluso de las alzas de precios que se dispararon producto de las tendencias inflacionarias mundiales y de la fuerte especulación agraria que aportó el neoliberalismo.¹³

Pero además, las fuerzas del *statu quo* cuentan no solo con los granjeros blancos, sino con todo un sistema de estructuras de poder, formales e informales (incluyendo, por ejemplo, a las entidades bancarias) predisuestas en contra de los granjeros negros emergentes, y se atrincherarán para no traspasarles las tierras.¹⁴ Bernstein recuerda, de otro lado, la complejidad de la situación del África meridional debido a que las formaciones sociales de sus países combinan aspectos claves de fases anteriores del capitalismo, por la tardanza y la limitación de sus respectivas revoluciones nacionales democráticas.¹⁵

Las ocupaciones de tierras, un problema permanente durante décadas en toda la región aunque la mayoría de los casos no lleguen a la prensa, comenzaron a agitarse no solo como reacción al *statu quo*, sino sobre todo por la sostenida reducción de las oportunidades de

¹¹ MOYO, Sam (1991), “The question agraire” ..., *op. cit.*, p. 224.

¹² SAMASUWO, Nhamo (2004), “Centrifugation, foreign land ownership and market-led land reforms in South Africa” ..., *op. cit.*, p. 2.

¹³ RAFTOPOULOS, Brian & PHIMISTER, Ian (2004), “Zimbabwe Now: The Political Economy of Crisis and Coercion” ..., *op. cit.*, p. 362.

¹⁴ IRIN, “IRIN Web Special on land reform in Southern Africa”, 07-28-05.

¹⁵ Cfr. BERNSTEIN, Henry (2003), “Land Reform in Southern Africa in World-Historical Perspective”, *Review of African Political Economy*, Vol. 30 No. 96, June.

empleo, patente en Zimbabwe desde 1997 con bastante fuerza,¹⁶ y más reciente y moderadamente en Sudáfrica y Namibia. Fue sobre todo por la imposibilidad de adquirir tierras según las leyes del mercado neoliberal que Zimbabwe inició las radicales expropiaciones de su reforma agraria *fast track* en el 2001, que Namibia introdujo a principios de 2004 medidas legales para obligar a los primeros quince propietarios de granja a la venta forzosa de sus granjas¹⁷, y que para 2005 los sudafricanos comprendieron con dolor que, al ritmo vigente de transferencia de tierra, en el año 2015 no se alcanzaría la meta de devolver a manos negras el 30% de la tierra sino, cuando más, el 5%.¹⁸ Pero los dirigentes sudafricanos advirtieron que tomarían medidas para poner coto a la especulación de la tierra y buscar alternativas que impulsaran la reforma agraria ante la impaciencia general de masas y gobierno. Tanto voceros del gobierno de Namibia como del de Sudáfrica insistieron en la necesidad de buscar también alternativas al principio de “comprador dispuesto, vendedor dispuesto;” la legislación de ambos países prevé alternativas de expropiación para los casos de granjeros que pidan precios exorbitantes por sus tierras, pero también prevé en esos casos pago inmediato al precio del mercado,¹⁹ y nunca resulta muy seguro cómo se determinará este último.

Otra repercusión de las políticas neoliberales en la agricultura ha sido el crecimiento generalizado de la pobreza rural, el decrecimiento de la productividad agraria (especialmente visible entre las amplias masas de pequeños propietarios y precaristas) y el retroceso de la seguridad alimentaria, incluso en casos –paradójicamente– en los que globalmente un país u otro haya conseguido aumentos de la producción de alimentos básicos. Algunos expertos advierten que las

¹⁶ RAFTOPOULOS, Brian & PHIMISTER, Ian (2004), “Zimbabwe Now: The Political Economy of Crisis and Coercion” ..., *op. cit.*, p. 362.

¹⁷ MOYO, Sam (2005), “The Land Question and the Peasantry in Southern Africa”, *op. cit.*, pp. 297-298; GOVENDER, Peroshni (2004), “Land Reform in Southern Africa”, *The South African Institute of International Affairs (SAIIA)*, Volume 2, June; IRIN, “Namibia: Pressure Builds Over Slow Pace of Land Redistribution”, *op. cit.*

¹⁸ IRIN, “IRIN Web Special on land reform in Southern Africa”, *op. cit.*; SACHIKONYE, Lloyd M. (2004), *Inheriting the Earth: Land Reform in Southern Africa...*, *op. cit.*, pp. 12-13.

¹⁹ GOVENDER, Peroshni (2004), “Land Reform in Southern Africa” ..., *op. cit.*; MA-RONGWE, Nelson (2004) [En línea], “Land Reform Highlights in Southern Africa, 2003-4; Independent Land Newsletter, June 2004, http://www.oxfam.orf.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/ind_land_newsletter_sth_afr_june_2004.rtf

políticas neoliberales han impuesto un escenario mundial cambiante al que se espera que los países se adapten con rapidez, pero en su mayoría están mal equipados para hacerlo, y las estructuras de integración regional de la *Southern African Development Community* (SADC) no pueden ayudarlos porque no son más fuertes que las mismas endebles capacidades institucionales nacionales.²⁰

La caracterización de Lahiff respecto al efecto del neoliberalismo en el campo sudafricano podría extenderse a lo que similares políticas condujeron también a Zimbabwe y Namibia:

En las granjas privadas, millones de trabajadores, de antiguos trabajadores y sus familias, enfrentan una continuada inseguridad de la tenencia y una escasez de servicios básicos a pesar de la aprobación de nuevas leyes que pretenden protegerlos. En las ciudades y los poblados rurales, los asentamientos informales siguen extendiéndose, afectados por la pobreza, el crimen y la falta de servicios básicos. Una crisis social y económica en vías de expansión en las zonas rurales, impulsada por la contracción del empleo en el sector formal, el azote del VIH/SIDA y los desalojos en curso de moradores de las granjas, está acelerando los movimientos de personas provenientes de las zonas rurales ‘profundas’ a los poblados y ciudades por todo el país, al tiempo que decenas de miles de obreros urbanos despedidos recorren el camino contrario. El resultado es un patrón de demandas de tierra altamente diversificado, para una variedad de propósitos, así como un complejo patrón de interdependencia rural-urbana.²¹

Por su parte, Moyo subraya que la mayor falacia de una reforma agraria con enfoque neoliberal es la referida a que suele negar tanto la posibilidad de eficiencia de los sistemas tradicionales de producción campesina como la existencia de un problema campesino estructural, al partir del falso convencimiento de que el crecimiento gradual del empleo no agrícola disminuirá gradualmente las demandas de tierra. Esta tendencia, unida al menosprecio de las crecientes demandas

²⁰ ADAMS, Martin (2001) [En línea], “Report on a Regional Consultation on Land Reform,” *SADC Hub Flier*, http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/consult.rtf

²¹ LAHIFF, Edward: (2003), “The Politics of Land Reform in Southern Africa” ..., *op. cit.*

urbanas y periurbanas de tierra, producto de la semiproletarización y el desempleo,

evoca el espectro de un incremento de los conflictos resultantes de las demandas de un campesinado en aumento pero bloqueado, y los pobres de la ciudad, así como una burguesía negra naciente, enfrentados (todos ellos) a la minoría de terratenientes blancos.²²

En relación con esto, el empuje neoliberal en África meridional y especialmente en Sudáfrica debía impulsar la gradual reducción del aporte de la agricultura a PNBs nacionales, a los renglones exportadores y a la creación de empleos. Ello no excluye, sin embargo, que los granjeros comerciales más acaudalados vean incrementarse establemente sus ingresos brutos,²³ al tiempo que los más pobres se empobrecen aun más. Para Robin Palmer, asesor de política agraria de Oxfam, precisamente debido a que los programas de ajuste estructural han producido de hecho un desapoderamiento (*disempowerment*) de grandes segmentos poblacionales, la reforma agraria cobra mayor importancia, pues “la tierra es a veces lo único con lo que la gente puede contar para su sustento seguro.”²⁴ En general, como consecuencia de la globalización neoliberal, ha aumentado la tradicional inseguridad del empleo, han disminuido los ingresos de las mayorías campesinas y han crecido los riesgos de la agricultura en general, al tiempo que se reducen sus beneficios. Puesto que la crisis afecta también a las capas urbanas bajas y medias, se hacen sentir cada vez más presiones sobre los recursos, incluida la tierra, y ello hasta para la construcción de viviendas urbanas.²⁵

Como muchos analistas, Samasuwo observa que el principio de “comprador dispuesto, vendedor dispuesto” puede sonar muy bien para la democracia liberal y la buena disposición de los inversionistas extranjeros, pero es extremadamente costoso y lento, y propicia la es-

²² MOYO, Sam (2005), “The Land Question and the Peasantry in Southern Africa”, *op. cit.*, p. 277.

²³ MOYO, Sam (2004), *African Land Questions...*, *op. cit.*, pp. 32; NJOBENI, Siseko, “White Farmers Stall Reform – SACP”, *Business Day* (Johannesburg), 03-04-05.

²⁴ IRIN, “IRIN Web Special on land reform in Southern Africa”, *op. cit.*

²⁵ SACHIKONYE, Lloyd M. (2004), *Inheriting the Earth: Land Reform in Southern Africa...*, *op. cit.*, p. 7.

peculación agraria.²⁶ La bancarrota de ese principio en Zimbabwe, Sudáfrica y Namibia representa en realidad un fracaso de los mercados, que demuestran así su incapacidad para, por sí solos, posibilitar la redistribución de la tierra en la escala y con la calidad, ubicación y precio requeridos para transferirla de manos de los blancos ricos a las de los negros pobres.²⁷ Por ello, los mismos que hasta hace muy poco se erigían en defensores del modelo neoliberal en África meridional, ahora se lo cuestionan de un modo cada vez más audible. Pero, de otro lado, cualquier alternativa real representaría una ruptura del compromiso con el mercado y, por ello, de los acuerdos asumidos con los poderes económicos nacionales y transnacionales en vísperas de las independencias. Samasuwo atribuye el fracaso de las reformas agrarias en un marco neoliberal a:

...el medio camino que demarca el doble amarre de las políticas de reconciliación (sin justicia social) y las llamadas políticas agrarias amistosas respecto al mercado que adoptaron, primero, el gobierno de Zimbabwe a lo largo del decenio de 1980-1989 y, subsecuentemente, Namibia y Sudáfrica en el decenio de 1990-1999.²⁸

Ya vimos que el neoliberalismo también es hostil a los millones de pequeños campesinos que se dedican, en pequeñas parcelas de su propiedad o de propiedad comunal, sobre todo al cultivo para el autoconsumo, por considerarlo una especie que debe desaparecer para pasar sus tierras a propiedad privada con vista a una explotación más intensa para el mercado. En Sudáfrica, aunque la retribución (más generalmente en dinero que en tierras) a determinados grupos humanos expropiados bajo el *apartheid*, otros aspectos de la reforma agraria, como la revisión de las formas consuetudinarias de tenencia, han progresado con mayor lentitud. En Namibia muchos campesinos del norte se quejan de que hay personas que cercan para su uso particular algunos pastos comunales, mientras en el Parlamento se escuchan propuestas con vista a convertir las tierras comunales a propiedades in-

²⁶ SAMASUWO, Nhamo (2004), "Centrifigation, foreign land ownership and market-led land reforms in South Africa" ..., *op. cit.*, p. 1.

²⁷ Cfr. DIDIZA, Thoko (2005), "Land reform: can we afford not to?", *ANC Today*, Vol. 5, No. 30, 29 July - 4 August.

²⁸ SAMASUWO, Nhamo (2004), "Centrifigation, foreign land ownership and market-led land reforms in South Africa" ..., *op. cit.*, p. 1.

dividuales. Muchos debates sobre la tierra en el África meridional –observaba Matowanyika en 1999– son impulsados en gran medida por los dictados puramente económicos y orientados hacia el mercado, y prestan relativamente poca atención a otras perspectivas éticas y espirituales que pudieran conducir a procesos de reforma distintos con mayor justicia social.²⁹

Los estados tienen un papel central a desempeñar en las reformas agrarias, pero sus capacidades han sido grandemente reducidas por el empuje neoliberal, y solo remediando esa incapacidad del estado podrá realmente concedérsele la tierra al que la necesita.³⁰ Algunos ven como alternativa que las organizaciones de las sociedades civiles del África meridional asuman un papel más activo para facilitar la articulación de las voces de “los de abajo” en la cuestión agraria.³¹ Pero de todas formas el papel del estado resulta esencial en la dirección y el acompañamiento de cualquier reforma agraria. Zimbabwe ha ido aprendiendo que no basta con confiscar las granjas, dividir las y entregarlas a nuevos agricultores; estos últimos necesitarán apoyo constante en insumos, préstamos bancarios y otros servicios. Cada paso conduce de manera natural a un involucramiento cada vez mayor del estado, como lo demuestra el hecho de que el gobierno de Zimbabwe estuviera contemplando la nacionalización de sus industrias de fertilizantes, para garantizar ese insumo vital a precios asequibles a los beneficiarios de la reforma agraria. La quiebra de cierto número de empresas agrícolas mozambicanas propiedad de granjeros blancos zimbabweses emigrados al país vecino desató una fuerte polémica de prensa en torno a la alegada falta de apoyo del estado a dichas empresas.³²

²⁹ MATOWANYIKA, Joseph Zano Zvaperera (1999) [En línea], “Land and the Pursuit of Sustainable Development Pathways for Southern Africa: An Overview”, in Paper Prepared for the Workshop on Land Rights and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: Lessons and Ways Forward in Land Tenure Policy, Hosted by DFID, Sunningdale Park, Berkshire, 16-19 February, <http://www.oxfam.org.uk/landrights/safover.rtf>

³⁰ DRIMIE, Scott & SUE Mbaya: (2001) [En línea], “Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa: Towards Greater Impact”, Conference Report and Analysis, Conference on Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa, Pretoria, 4-5 June, http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/fwlrnsa.rtf

³¹ *Ibid.*

³² NOTÍCIAS (MAPUTO), “Agricultura e a falta de infra-estruturas de apoio!”, 06-06-06; BUQUE, Adelino, “Insumos agrícolas”, Notícias (Maputo), 06-06-06; AIM (Maputo),

Otro aspecto del “momento” neoliberal es que instituciones tales como el Banco Mundial, guardianas de los conceptos neoliberales, insisten en que las granjas de pequeña escala son más productivas que las de gran escala. La idea predominante de que los granjeros de pequeña escala pueden ser más productivos que los de grandes fincas parece no aplicarse, según recientes estudios, al caso del África meridional debido a los problemas climáticos que impiden que los pequeños agricultores puedan sobrevivir exitosamente en mercados cada vez más liberalizados y competitivos. Pero Drimie *et al.* proponen que la escala de los terrenos no parta de una decisión política *a priori*, sino de la localización y los recursos dados en un análisis de caso por caso.³³ Por demás, bajo el neoliberalismo se acentúa el diferencial de valores entre tierras comerciales y tierras bajo formas consuetudinarias de tenencia, lo cual conduce a un ahondamiento de las desigualdades en la distribución de oportunidades e inversiones públicas.³⁴

Matowanyika observa que en el África meridional no se contempla a las reformas agrarias como impulsoras fundamentales de los grandes objetivos macroeconómicos, ni siquiera en economías donde la agricultura tiene bastante importancia, y ello ocurre porque los instrumentos macroeconómicos en la mayoría de los países son en gran medida determinados por la globalización y los imperativos orientados hacia las exportaciones. Por eso es que se está dedicando mucha tierra al turismo y a la minería en circunstancias en que quedan por resolver los problemas de la tierra. Como muchos otros analistas, Matowanyika exhorta a dar prioridad a las necesidades nacionales y no a las impuestas por la globalización neoliberal.³⁵

El empeño, además, ha de tener en cuenta el reflujo de la ayuda exterior del primer mundo al tercero con el auge del neoliberalismo: los acreedores ofrecen menos ayuda, y más concentrada en los renglones de su interés y no en los renglones de interés de los receptores. También contemplan la asistencia a la reforma agraria en el contexto del África meridional como algo políticamente sensible, complejo y susceptible de desembocar en consecuencias negativas independien-

“Line of credit for vegetable producers”, 06-06-06; DIÁRIO DE NOTÍCIAS, ““Manica Miracle” and agriculture policy debate continues”, 13-06-06.

³³ DRIMIE, Scott & SUE Mbaya: (2001) “Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa: Towards Greater Impact” ..., *op. cit.*

³⁴ MATOWANYIKA, Joseph Zano Zvopera (1999), “Land and the Pursuit of Sustainable Development Pathways for Southern Africa: An Overview” ..., *op. cit.*

³⁵ *Ibid.*

temente de sus propósitos, y por ello son reticentes a involucrarse en el suministro de ayuda.³⁶

La globalización neoliberal tiene una influencia cada vez mayor en la reforma agraria en toda el África meridional tanto por su impacto directo en la agricultura y las economías rurales en general, como en el marco de las políticas seguidas por los gobiernos nacionales. Para Lahiff, de importancia primordial resultan la desregulación de los mercados, el retiro del apoyo estatal a los productores agrícolas y la dependencia en el sector privado como agente principal de desarrollo.³⁷

Moyo observa que a partir del decenio de 1980-1989, los ajustes estructurales han tendido a reforzar las dimensiones liberal y mercantil del debate del problema agrario en toda el África meridional. Añade que, andando el tiempo, las conspicuas demandas de tierra de las clases medias negras y la elite han tendido a ser planteadas en un marco político liberal y pro-derechos humanos, pero la sociedad civil predominantemente guiada por estratos urbanos no ha abrazado formalmente la agenda de reforma agraria, quizás –plantea– debido a que las bases de su dirigencia están ancladas en las capas medias. Por ende, esto relegó a los movimientos sociales pro-reforma agraria a la política informal, dejándole el terreno libre a grupos de clase media que propugnan métodos de base mercantil para la reforma agraria.³⁸

Por su énfasis en lo económico y el olvido de los aspectos sociales, el neoliberalismo desaconseja, además, el reparto de tierras explotadas eficientemente por el colonato blanco entre agricultores negros dotados de menos medios, con argumentos tales como la productividad agrícola, el empleo de números considerables de braceros y otras ventajas de la agricultura extensiva y tecnificada. Por ende, como observa Lahiff, la redistribución de la tierra basada en las leyes del mercado se convierte en algo que garantiza beneficios a unos pocos afortunados pero deja intactas las estructuras fundamentales de la economía agraria, así como los problemas de pobreza y carencia masiva de tierras en el campo.³⁹

³⁶ IRIN, “IRIN Web Special on land reform in Southern Africa”..., *op. cit.*

³⁷ LAHIFF, Edward: (2003), “The Politics of Land Reform in Southern Africa”..., *op. cit.*

³⁸ MOYO, Sam (2005), “The Land Question and the Peasantry in Southern Africa”..., *op. cit.*, p. 293.

³⁹ LAHIFF, Edward: (2003), “The Politics of Land Reform in Southern Africa”..., *op. cit.*

Por su parte, Samasuwo considera que el aceleramiento de la reforma agraria en África meridional impondría el derrumbe de las bases teóricas del liberalismo económico, y señalaba al menos tres debilidades críticas al sustento teórico basado en las leyes del mercado neoliberal:

- La falacia de que en el mercado agrario regional existen fuerzas de mercado competitivas. En Zimbabwe (y pronto podría ocurrir lo mismo en Sudáfrica y Namibia) el mercado fracasó por la escasez de compradores dispuestos y vendedores dispuestos: los propietarios por lo general eran reacios a vender, o especulaban con el precio de la tierra, y el gobierno carecía del dinero necesario para comprar de vuelta la tierra en la escala requerida;
- La falacia de que las fuerzas del mercado, allí donde existen, son capaces de garantizar la óptima distribución de los recursos. La realidad en la región es que el mercado no ayuda a rectificar la mala distribución de la tierra en el pasado para favorecer la justicia social, con lo cual los sin tierra tienden a tomar en sus manos la iniciativa de acelerar ellos mismos el proceso;
- La falacia de que las fuerzas del mercado han desempeñado históricamente un papel clave en la creación del problema agrario tal como se enfrenta hoy en la región. Contrariamente, la realidad es que la propiedad sobre la tierra en África meridional se estableció mediante la conquista, la alienación y la ingeniería social, y en los últimos 300 años esa tierra se ha ido por lo general heredando y no comprando y vendiendo en el mercado libre. En condiciones de severa falta de tierra y severo desempleo, “los fracasos de las reformas agrarias dirigidas por el mercado se convierten en una receta para la política agraria violenta.”⁴⁰

La extensión del VIH-SIDA en los países en cuestión aporta otro aspecto poco estudiado, pero a tener muy en cuenta, en los obstáculos neoliberales al reordenamiento social del campo. Se ha observado que los hogares más afectados por la pandemia son también los más susceptibles a alienar la tierra para sobrevivir frente al peso de la enfer-

⁴⁰ SAMASUWO, Nhamo (2004), “Centrificalization, foreign land ownership and market-led land reforms in South Africa” ..., *op. cit.*, pp. 9-10.

medad o las muertes en su seno. Al igual que en siglo XIX (cuando el reclutamiento forzoso de cientos de miles de hombres del sur de Mozambique para trabajar en las minas y otras obras en Sudáfrica obligó a la mujer –que pasó entonces a cultivadora principal de la parcela familiar– a abandonar los cultivos más nutritivos pero también más duros como los cereales a favor de la mandioca), el VIH-SIDA podría obligar hoy a cambios de patrones de cultivo, uso de la tierra o incluso formas de tenencia.

La cuestión de la tierra se toca con otros problemas sensitivos, de los cuales no puede ser divorciada en el momento de abordarla. Ya Moyo observa que, en África meridional, la cuestión de la tierra está dominada por los efectos negativos de la descolonización distorsionada a partir del modelo colono-colonial, pero a ello se asocia –advierterel fracaso en el abordaje de la cuestión nacional, del desarrollo sostenible y la democracia, en el contexto de revoluciones democráticas nacionales inconclusas.⁴¹

Matowanyika observa que en las sociedades del África meridional la cuestión de la tierra no ha sido ubicada en los asuntos atinentes al desarrollo sostenible, y atribuye esta deficiencia al hecho de que haya sido tratada casi siempre como un asunto sectorial y no como lo que a su juicio es: un asunto fundamental y fundacional.⁴²

Lahiff, como muchos más, no obstante, subraya que quizás la política agraria esté entrando en una fase nueva y dramática en el África meridional. Los sustentos rurales están sometidos a severa presión y las políticas neoliberales favorecidas por la mayoría de los gobiernos están desmostrando que no pueden aportar el cambio fundamental necesario para la estructura de la pobreza y de la desigualdad. Lahiff concluye que los movimientos de los pobres del campo en Sudáfrica, inspirados por los acontecimientos en Zimbabwe, “sugieren que la actual ortodoxia de la globalización neoliberal probablemente vaya a enfrentar considerables desafíos ‘desde abajo’ en el futuro no muy lejano”.⁴³ Lo que parece estarse reconociendo ya de un modo generalizado en la región es que la reforma agraria, en los tiempos actuales, no puede realizarse en los marcos de los principios libera-

⁴¹ MOYO, Sam (2005), “The Land Question and the Peasantry in Southern Africa” ..., *op. cit.*, p. 275.

⁴² MATOWANYIKA, Joseph Zano Zvaper (1999), “Land and the Pursuit of Sustainable Development Pathways for Southern Africa: An Overview” ..., *op. cit.*

⁴³ LAHIFF, Edward: (2003), “The Politics of Land Reform in Southern Africa”, *op. cit.*

les que obran, precisamente, en contra de la redistribución de valores y más bien a favor de su concentración en pocas manos.

Bibliografía

- ADAMS, M. & HOWELL, J. (2001) [En línea], "Redistributive Land Reform in Southern Africa", *Natural Resource Perspectives*, N° 64, http://www.frameweb.org/ev.php?ID=14282_201&ID2=DO_TOPIC.
- ADAMS, Martin (2001), "Report on a Regional Consultation on Land Reform," *SADC Hub Flier*, http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/consult.rtf
- AIM (Maputo), "Line of credit for vegetable producers", 06-06-06.
- _____, "No change to agriculture policy, official insists", 06-06-06.
- BERNSTEIN, Henry (2003), "Land Reform in Southern Africa in World-Historical Perspective", *Review of African Political Economy*, Vol. 30, N° 96, June.
- BUQUE, Adelino, "Insumos agrícolas", *Notícias* (Maputo), 06-06-06.
- CHAKAODZA, Austin M. (1993), *Structural Adjustment in Zambia and Zimbabwe: Reconstructive or Destructive?*, Third World Publishing House, Harare.
- DEPARTMENT OF INFORMATION AND PUBLICITY, SWAPO of Namibia (1983), *To Be Born a Nation: The Liberation Struggle for Namibia*, Zed Press, London, 2nd Impression.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS, "'Manica Miracle'" and agriculture policy debate continues", 13-06-06.
- DIDIZA, Thoko (2005), "Land reform: can we afford not to?", *ANC Today*, Vol. 5, N° 30, 29 July - 4 August.
- DRIMIE, Scott & SUE, Mbaya (2001) [En línea], "Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa: Towards Greater Impact", Conference Report and Analysis, Conference on Land Reform and Poverty Alleviation in Southern Africa, Pretoria, 4-5 June, in http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/fwlrsa.rtf
- GLOBAL AFRICAN PRESENCE, "Namibian official defends land moves", 07-28-05.

- GOVENDER, Peroshni (2004), "Land Reform in Southern Africa", *The South African Institute of International Affairs (SAIIA)*, Volume 2, June.
- HARPER, Liz (2004) [En línea], "The Economic Impact of Land Reform", *Online NewsHour*, April 14, in <http://www.pbs.org/newshour/bb/africa/land/economic.html>
- IRIN, "IRIN Web Special on land reform in Southern Africa", 07-28-05.
- _____, "Namibia: Pressure Builds Over Slow Pace of Land Redistribution", 09-13-05.
- ISAACS, Denver, "MP Warns of New 'Bantustans' in Communal Areas", *The Namibian*, 12-10-05.
- LAHIFF, Edward: (2003) [En línea], "The Politics of Land Reform in Southern Africa", *Sustainable Livelihoods in Southern Africa*, Research PaperSeries Nr. 19, March, <http://www.ids.ac.uk/slsa>
- MARONGWE, Nelson (2004) [En línea], "Land Reform Highlights in Southern Africa, 2003-4", *Independent Land Newsletter*, June 2004, in http://www.oxfam.orf.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/ind_land_newsletter_sth_afr_june_2004.rtf
- MATOWANYIKA, Joseph Zano Zvapera (1999) [En línea], "Land and the Pursuit of Sustainable Development Pathways for Southern Africa: An Overview", in Paper Prepared for the Workshop on Land Rights and Sustainable Development in Sub-Saharan Africa: Lessons and Ways Forward in Land Tenure Policy, Hosted by DFID, Sunningdale Park, Berkshire, 16-19 February, <http://www.oxfam.org.uk/landrights/safover.rtf>
- MOYO, Sam (1991), "The question agraire", in MANDAZA, Ibbo (Directeur): *Zimbabwe: Économie politique de la transition (1980-1986)*, CODESRIA, Dakar.
- _____(2004) [En línea], *African Land Questions, the State and Agrarian Transition: Contradictions of Neoliberal Land Reforms*, 10 May, http://www.sarpn.org.za/documents/d0000692/P763-Moyo_Land_May2004.pdf.
- _____(2005), "The Land Question and the Peasantry in Southern Africa", in BORÓN, Atilio & LECHINI, Gladys (Eds.), *Politics and Social Movements in an Hegemonic World: Lessons for Africa, Asia and latin America*, CLACSO Books, Buenos Aires.

- MUKARO, Augustine, "Farmers Sue for \$39 Trillion", *Zimbabwe Independent*, 03-04-05.
- MUMBENGEGWI, Clever (1991), "La Politique Agricole: Continuité et Changements", in MANDAZA, Ibbo (Directeur), *Zimbabwe: Économie politique de la transition (1980-1986)*, CODESRIA, Dakar.
- NDURU, Moyiga, "Development-South Africa: No Great Harvest With Land Reform Just Yet", *Inter Press Service* (Johannesburg), 09-05-05.
- NJOBENI, Siseko, "White Farmers Stall Reform – SACP", *Business Day* (Johannesburg), 03-04-05.
- NOTÍCIAS (MAPUTO), "Agricultura e a falta de infra-estruturas de apoio!", 06-06-06.
- OXFAM (2003) [En línea], "Seeking Ways Out of the Impasse on Land Reform in Southern Africa: Notes from an Informal 'Think Tank' Meeting", 1-2 march, in http://www.oxfam.orf.uk/what_we_do/issues/livelihoods/landrights/downloads/impassertf.rtf
- RAFTOPOULOS, Brian & PHIMISTER, Ian (2004), "Zimbabwe Now: The Political Economy of Crisis and Coercion", *Historical Materialism* (Leyden), vol. 12, N° 4.
- SACHIKONYE, Lloyd M. (2004), *Inheriting the Earth: Land Reform in Southern Africa*, Catholic Institute for International Relations, London, 2004.
- SAMASUWO, Nhamo (2004), "Centrificalization, foreign land ownership and market-led land reforms in South Africa", *Global Insight* (Institute for Global Dialogue, Midrand), N° 38, October.
- SHIGWEDHA, Absalom, "Farmers' Unions Optimistic After the Rains", *The Namibian*, 01-24-06.